Ziglôbitha,
Revue des Arts, Linguistique, Littérature & Civilisations
Université Peleforo Gon Coulibaly - Korhogo

Le gouverneur idéal chez Cicéron sous la République romaine

Roger MBOUMBA MBINA
Ecole Normale Supérieure,
ywalayteke@gmail.com

Résumé : L'acception du terme gouvernance reste complexe : le sens reste parfois très basique – l'art ou la manière de gouverner, les outils de gouvernement, d'administration voire de gestion. Dans une succession historique, l'image que renvoie la bonne gouvernance tourne autour du pasteur qui conduit son troupeau, du pilote du navire qui tient le gouvernail, du chef de guerre conduisant ses troupes, du souverain qui est l'instance suprême d'un système juridique. Une évidence s'impose : un homme réunissant des qualités morales qui pose les bonnes actions. C'est cet homme que Cicéron présente dans ses correspondances et réflexions philosophiques.

Mots-clés : Cicéron, Correspondances, Gouvernance, Gouverneur, Rome, Province.

The ideal governor of Cicero under the Roman Republic

Abstract: The meaning of term governance remains complex: the meaning sometimes remains very basic - the art or the way of governing, the tools of government, administration or even management. In a historical succession, the image reflected by good governance revolves around the pastor who leads his flock, the pilot of the ship who holds the helm, the warlord leading his troops, the sovereign who is the supreme authority of a legal system. One thing is obvious: a man with moral qualities who does the right things. It is this man that Cicero presents in his correspondence and philosophical reflections.

Keywords: Cicero, Correspondences, Governance, Governor, Rome.

Introduction

En 387 avant J.-C., en fondant l'Académie, Platon le premier utilisa le verbe *kubernáo* (Κυβερνάω), qui signifiait alors conduire un navire ou un char, au sens de gouverner les hommes (Tournier, 2007, p.66). Pour lui, la démocratie est un navire où tous les matelots sont obsédés par le contrôle du navire, négligeant le fait tout simple qu'une seule personne puisse véritablement s'en occuper : le pilote[1]. De la même manière, il expliquait que la direction de la cité nécessite un individu qui soit « seul assis au gouvernail de l'État, gouvernant tout, commandant à tout et rendant tout profitable »[2]. Ainsi, dès son origine, le verbe gouverner est associé à l'ascendant hiérarchique d'une personne sur les autres.

[1] Platon, VI, 488a-e.
[2] Platon, Euthydème, 291d.

A Rome, Moïra Creté (2018, p.162) signale que « c'est à Cicéron que l'on doit la construction théorique de la « bonne gestion », la « *bene gesta res publicae* »[3] en pleine crise de la République romaine ». En effet, la fin d'époque républicaine dans une grave crise politique, marquée par la montée de la corruption et des ambitions personnelles, a besoin d'une action publique qui s'éloigne des élites et d'un populisme aveugle. Au 21ème siècle, la société mondiale, dans l'atteinte des objectifs du développement durable, a fait de la bonne gouvernance son leitmotiv. Au travers des lettres échangées entre Marcus et Quintus se dessine une théorie de la bonne administration des provinces qui nous amène à nous demander quel est pour Cicéron le gouverneur idéal ? Cet article se propose d'examiner, à travers les lettres régulièrement échangées entre Cicéron et son frère Quintus, pendant que celui-ci est gouverneur d'Asie, les conseils et préceptes sur l'art de gouverner et sur les compétences et qualités attendues d'un détenteur de l'*imperium*.

1. La bonne personnalité

Dans son traité sur les Lois et dans celui sur la République, Cicéron, à la recherche d'une solution à la crise, a proposé un système fondé sur la justice et la bienveillance mais aussi un système où un homme, le premier des citoyens – le princeps – serait le garant de cet équilibre, le tuteur vigilant de la cité seul capable de préserver l'État :

> Quare prima sit haec forma et species et origo tyranni inuenta nobis in ea re publica quam auspicato Romulus condiderit non in illa quam ut perscripsit Plato sibi ipse Socrates perpolito illo in sermone depinxerit ut, quem ad modum Tarquinius, non nouam potestatem nactus, sed quam habebat usus iniuste, totum genus hoc regiae ciuitatis euerterit, sit huic oppositus alter, bonus et sapiens et peritus utilitatis dignitatisque ciuilis, quasi tutor et procurator rei publicae ; sic enim appelletur quicumque erit recvtor et gubernator ciuitatis quem uirum facile ut agnoscatis ; iste est enim qui consilio et opera ciuitatem tueri potest quod quoniam nomen minus est adhuctritum sermone nostro, saepiusque genus eius hominis erit in reliqua nobis oratione tractandum… (…)[4].

> Je vous ai montré le premier modèle du despote, et je vous ai fait observer l'origine de la tyrannie dans cet État que Romulus avait fondé sous la protection des Dieux, et non dans cette république dépeinte par l'éloquence de Platon, et conçue dans les promenades philosophiques de Socrate, afin de pouvoir opposer à Tarquin portant un coup mortel à l'autorité royale, non par l'usurpation d'une puissance nouvelle, mais par l'injuste emploi de son légitime empire, cet autre chef, bon, sage, éclairé sur les intérêts de l'État, jaloux de sa dignité, en un mot le véritable tuteur de la république ; car c'est ainsi que l'on doit nommer tous ceux qui savent régir et gouverner les nations. Reconnaissez l'homme dont je vous parle ; c'est celui dont la

[3] Cic., Fam., 15, 4, 11; Cic., Phil., 2, 2.
[4] Cic. Rep., II, 29, 51.

> sagesse et l'active vigilance sont les garanties de la fortune publique. A peine son nom a-t-il été prononcé jusqu'ici, mais plus d'une fois dans la suite nous aurons à parler de ses fonctions et de son pouvoir […].

Le bon gouverneur doit être doté de qualités des plus nobles et adopter, d'un point de vue gouvernementale ou même relevant de la sphère privée, un comportement exemplaire.

1.1. Les qualités relevant de la personne

Une grande élévation morale est l'une des qualités premières pour être un bon gouverneur qui doit faire preuve de l'esprit de sagesse :

> Atque ille quidem princeps ingenii et doctrinae Plato tum denique fore beatas res publicas putauit, si aut docti et sapientes homines eas regere coepissent aut ii, qui regerent omne suum studium in doctrina et sapientia collocassent ; hanc coniunctionem uidelicet potestatis et sapientiae saluti censuit ciuitatibus esse posse ; quod fortasse aliquando universae rei publicae nostrae, nunc quidem profecto isti prouinciae contigit, ut is eam summam potestatem haberet, cui in doctrina, cui in uirtute atque humanitate percipienda plurimum a pueritia studii fuisset et temporis.[5].
>
> Le prince du génie et du savoir, Platon, a dit que les peuples ne connaîtraient le bonheur que lorsque le gouvernement serait dévolu aux sages et aux philosophes ; ou lorsque ceux qui gouvernent deviendraient philosophes et sages. Ainsi Platon voyait le bonheur de la société dans l'union du pouvoir et de la sagesse. Ce bonheur, les destinées de la république ont permis qu'elle en jouît à certaines époques ; et votre belle province le goûte pleinement aujourd'hui, sous un chef qui, depuis son enfance, a fait sa plus chère étude et l'occupation principale de sa vie de se former à la sagesse, à la vertu, à toutes les qualités aimables.

Cicéron, parlant de Quintus Mucius Scaevola, gouverneur de la province d'Asie au début du 1er siècle, affirme qu'il était « sage, pondéré et intègre », surtout que gouverner une province relève de la sagesse et non de la chance. Lorsqu'il écrit à son frère Quintus, il dit :

> Intelligo permagnum esse negotium et maximi consilii, sed memento consilii me hoc negotium esse magis aliquanto quam fortunae putare; quid est enim negotii continere eos, quibus praesis, si te ipse contineas ? id autem sit magnum et difficile ceteris, sicut est difficillium : tibi et fuit hoc semper facillimum et uero esse debuit, cuius natura talis est, ut etiam sine doctrina uideatur moderata esse potuisse, ea autem adhibita doctrina est, quae uel uitiosissimam naturam excolere possit. Tu cum pecuniae, cum uoluptatis, cum omnium rerum cupiditati resistes ut facis, erit, credo, periculum, ne impobum negotiatorem, paulio cupidiorem publicanum comprimere non possis![6]

[5] Cic., Ad Quintum, fratrem, I, 10.
[6] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 2.

> Mais remarquez, je le répète, que la conduite y a plus de part que la fortune. Est-ce une affaire de gouverner les autres pour qui sait se gouverner lui-même ? Que cette condition soit difficile à remplir (et, certes, il en est ainsi pour le commun des hommes), elle ne peut être et n'est en effet que ce qu'il y a de plus aisé pour vous. La nature, sans l'éducation, vous avait formé pour la sagesse ; et votre éducation vous eut rendu sage, même en dépit de la nature. Cette vertu qui résiste à l'argent, aux plaisirs, à tout ce qu'il y a d'entraînement dans les passions humaines, il ferait beau la voir impuissante contre la mauvaise foi d'un marchand ou la cupidité d'un publicain.

Pour Cicéron, un sage doit savoir commander ses passions, ainsi que savoir se dominer. Il faut avoir cette force de caractère, cette force d'âme, cette vertu qui doit rayonner « et que le renom des vertus s'en va frapper l'oreille des peuples les plus reculés »[7]. Le gouverneur doit également rester concentré, rester focalisé sur son devoir, il ne doit être distrait :

> Atque haec nunc non ut facias, sed ut te et facere et fecisse gaudeas scribo ; praeclarum est enim summo cum imperio fuisse in Asia triennium sic, ut nullum te signum, nulla pictura nullum uas, nulla uestis, nullum mancipium, nulla forma cuiusquam, nulla condicio pecuniae, quibus rebus abunda ista prouincia, ab summa integritate continentiaque deduxerit[8].

> […] J'applaudis à ce que vous faites, à ce que vous n'avez cessé de faire. C'est quelque chose d'admirable, que trois années de pouvoir suprême en Asie, sans qu'aucune des tentations de tous genres dont cette province abonde, ni les tableaux, ni les meubles précieux, ni les rares étoffes, ni l'attrait de la beauté, ni l'appât des richesses ; sans que rien, en un mot, vous ait fait dévier une seule fois de votre inflexible continence et de la sévérité de vos principes.

Cicéron n'oublie pas les conseils donnés par Atticus. Il y met dans ses fonctions autant de modération que de désintéressement (*meis, faciam denique ut summa modestia et summa abstinentia munus hoc*[9]). L'*abstinentia* (Hellegouarc'h, 1963, p.260-261) au même titre que l'*innocentia*, correspond au désintéressement et au refus du profit matériel. Pour Cicéron, le bon gouverneur est « abstinent », il doit refuser de recevoir des avantages matériels indus et doit se comporter de façon irréprochable dans l'exercices des activités publiques.

Un bon gouverneur de province était d'abord quelqu'un qui savait se maîtriser. Plus précisément, il ne devait pas prendre les biens de ses administrés – argent ou épouses – pour siens, ce qui était le signe annonciateur d'une incapacité à exercer l'imperium de façon juste à une échelle plus grande (Tournier, 2007, p.66).

[7] Cic., Ad Quintum, fratrem, I, 1, 2.
[8] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 2.
[9] Cic., Ad Att., V, 9.

1.2. Attitude à adopter par rapport aux autres

Avant de se comporter de quelque manière que ce soit avec les hommes, il faut, selon Cicéron ; savoir les différencier :

> In prouincia uero ipsa si quem es nactus, qui in tuam familiaritatem penitus intrarit, qui nobis ante fuerit ignotus, huic quantum credentum sit, uide:non quin possit multi esse prouinciales uiri boni, sed hoc sperare licet, iudicare periculosum est, multis enim simulationem inuolucris tegitur et quasi uelis quibus obtenditur unius cuiusque natura[10].
>
> Quelque habitant non connu de vous s'est-il introduit dans votre familiarité ? Réfléchissez bien avant de vous fier à lui. Ce n'est pas que je croie les honnêtes gens rares dans la province. Je veux supposer le contraire ; mais il est toujours hasardeux d'en faire l'essai. Le coeur humain se déguise sous tant de formes, s'enveloppe de tant de voiles !

Parlant des relations du gouverneur avec les notables locaux, Berenger (2015, p.171) note que la capacité de gérer les relations avec les acteurs de la vie politique locale dépendait largement des connaissances précises qu'il pouvait avoir du milieu en question. Par exemple, vis-à-vis des Publicains, il est conseillé de se montrer particulièrement diplomate pour que ni les publicains ni les alliés n'aient à se plaindre. : [...] De publicanis quid agam uideris quaerere. Habeço in deliciis, obsequor, uerbis laudo, orno, efficio ne cui molesti sint[11].

Pour tout gouverneur, il valait mieux ne pas rentrer à Rome avec des ennemis aussi redoutables (Benferhat, 2007)[12]. En clair, il faut exercer son pouvoir avec douceur car celui-ci se conserve mieux que celui qui use de la cruauté[13]. Vis-à-vis des provinciaux, Cicéron recommande à son frère d'être accessible. Cela ne signifie pas pour autant avoir des relations de proximité avec eux. Au contraire, une des règles que l'on retrouve affirmées à maintes reprises est celle d'éviter toute familiarité excessive. Pour préserver la *dignitas*, il fallait garder ses distances. Le gouverneur devait donc réussir à maintenir un délicat équilibre, en se montrant accessible mais non influençable. Lors des cérémonies telles que les entrées, les spectateurs ne faisaient qu'apercevoir le gouverneur, qu'ils pouvaient aussi admirer lorsqu'il trônait sur son tribunal ou sur le siège qui lui était réservé au théâtre, dans une attitude pleine de majesté (Benferhat, 2007). Si la *facilitas* fait partie de la douceur souhaitée dans les relations avec les

[10] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 5.

[11] Cic., Att., VI, 6, 4 : Vous voyez ce que je fais des publicains. J'ai dans mes délices, j'obéis, je loue avec des paroles, j'orne, je m'assure qu'ils ne dérangent personne.

[12] Les publicains étaient présents pour plusieurs sortes d'impôts : la *scriptura* ou impôt sur les paturages, le *portus* qui correspondait à « des droits de douane, de péage et d'octroi ; la *decuma*, une dîme prélevée sur les récoltes.

[13] Cic., Off. 2, 23: *Omnium autem rerum nec aptius est quidquam ad opes tuendas quam diligi nec alienius timeri.*

autres, il est déconseillé de ne pas avoir une attitude blessante ou *contumeliosa* (*Numquam essem sine cura, si quid iracundius, contumeliosius aut neglegentius, quae fert uita hominum*)[14]. Pour Cicéron, 'l'idéal de tout gouvernant est clair lorsqu'il écrit : *Ac mihi quidem uidentur huc omnia esse referenda iis qui praesunt aliis, ut ii qui erunt in eorum imperio sint quam beatissimi*[15].

> À mon avis, il est un but auquel ceux qui commandent aux autres doivent tout rapporter : rendre aussi heureuses que possible les populations qu'ils auront à gouverner.

Les plus faibles de la société, c'est-à-dire les femmes (veuves), les enfants mineurs, les pauvres, etc.doivent etre protégés par le gouverneur, surtout lorsqu'ils subissent les abus des notables locaux ou des publicains . Le gouverneur doit faire preuve de clémence (*clementia*), de bienveillance (*mansuetudo*) et d'humanité (*humanitas*)[16].

Tout au long de cet échange épistolaire, Cicéron n'a de cesse de répéter en quoi il est important d'avoir de bonnes relations avec les hommes qui l'entourent, qu'il faut être soucieux d'eux car, un bon gouvernement passe dans les relations bien entretenues. Il est important de garder une bonne image auprès d'eux. Pour atteindre cet idéal, le gouverneur doit adopter une conduite exemplaire. Dans le *De re publica*, Cicéron déclare pour l'*optimus civis*, l'obligation d'être un exemple à suivre :

> *Ut ad imitationem sui uocet, ut sese splendore animi et uitae sicut speculum praebeat ciuibus*[17].
>
> L'homme (d'état) n'a presque une seule tache, celle d'inlassablement s'observer lui-même et d'inciter les autres à l'imiter et, grâce à la splendeur de son âme et de sa vie de se tenir comme un miroir devant les yeux des citoyens.

2. La bonne conduite d'un gouverneur

Dans la lettre que Cicéron adresse à son frère Quintus[18], il insiste sur l'importance du comportement individuel du gouverneur, sur son tact et son bon sens (Bérenger, 2015, p.177). Dans la même lettre, il est aussi question de la responsabilité du gouverneur vis-à-vis de ceux qui le secondent dans son administration et qui sont plus souvent que lui en contact avec les populations locales. Malgré les pouvoirs très étendus dont il disposait, le gouverneur ne pouvait se comporter sans tenir compte des autres parties en présence dans sa

[14] Cic., Att. VI, 6, 4.
[15] Cic., Ad. Q. fr., I, 1, 24.
[16] Cic., Ad Q. fr., I, 1, 25.
[17] Cic., De Rep., II, 69.
[18] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 25.

province. Il louait d'ailleurs son frère Quintus pour la facilité avec laquelle les provinciaux avaient accès à lui, y compris dans sa maison et jusque dans son cubiculum : Adiungenda etiam est facilitas in audiendo[19] (Il faut aussi qu'on puisse obtenir facilement ton audience).

> […] Facillimos esse aditus ad te, patere aures tuas querelis omnium, nullius inopiam ac solitudinem non modo illo populari accessu ac tribundi sed ne domo quidem et cubiculo esse exclusam tuo[20].
>
> On a très facilement accès auprès de toi, tu prêtes une oreille attentive à toutes les plaintes ; il n'est pas d'indigence ni de faiblesse sans appui qui ait été repoussée je ne dis pas de ton tribunal, où tout le peuple est admis, mais de ta maison même et de ta chambre.

2.1 La conduite à adopter pour administrer

Le gouverneur doit se faire le gardien de la province, son rôle est de protéger, il doit exercer une surveillance active et a l'obligation de mener une politique juste. Il ne doit pas manquer à la tâche. Il a une obligation de mener une politique juste, il ne doit en aucun cas se laisser corrompre. Il « faut être le représentant de sa personne et non le ministre complaisant des désirs d'autrui ». Le but premier d'un gouverneur est d'assurer le bonheur des populations placées sous son autorité de se dévouer au bonheur de ceux qu'il gouverne [21].

Le gouverneur d'une province romaine n'avait pas seulement un rôle militaire. Il exerçait également les fonctions administratives. Dans le domaine administratif, la douceur était de mise. Elle se subdivise en plusieurs branches qui correspondent aux qualités d'un bon gouverneur. D'abord la tempérance, le bon gouverneur était quelqu'un qui savait se maîtriser. Il ne devait pas prendre les biens de ses administrés (argent ou épouses) pour siens, ce qui, selon Benferhat (2007, p.5) était « le signe annonciateur d'une incapacité à exercer l'*imperium* de façon juste à une échelle plus grande ». *Abstinentia*, *moderatio*, *continentia*, *intégritas* et *legentia* devraient caractérisés le bon gouverneur[22]. Ensuite apparaît un autre aspect de la douceur, à savoir la *facilitas*. Cette vertu s'oppose à une attitude blessante[23] ou *contumeliosa* ; elle s'oppose, bien entendu, également à la *superbia*. *La facilita*s se définit tout d'abord, selon J. Hellegouarc'h (1972), par une attitude compréhensive vis-à-vis d'un inférieur, puis par la volonté de se montrer accessible, donc par exemple d'un abord facile : *aditus autem ad me minime prouinciales*[24]. La bienveillance est la qualité de

[19] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 21.
[20] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 25.
[21] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 24.
[22] Cic., Att., VI, 2, 8.
[23]Cic., Att., VI, 6, 4.
[24]Cic., Att., VI, 2, 5.

l'administrateur dans l'exercice de ses fonctions : l'*humanitas* nécessaire au « bon » gouvernement et à la « bonne » gestion. La *clementia* (Hellegouarc'h 1963, p.114 -117) appartient à un autre pan de l'*humanitas*, elle est une douceur de l'esprit qui porte à l'indulgence, même envers ses ennemis, elle pousse son détenteur à ne pas haïr et à pardonner :

> Temperantia est rationis in libidinem atque in alios non rectos impetus animi firma et moderata dominatio. Eius partes continentia, clementia, modestia. (…) Clementia per quam animi temere in odium inieciti concitati comitate retinentur[25].
>
> La modération est un contrôle ferme et sage exercé par la raison sur la passion et les autres impulsions mauvaises de l'âme. Elle comprend la retenue, la clémence et la modestie. […] La clémence retient par la douceur les âmes portées à haïr inconsidérément quelqu'un.

La *benignitas* qualifie chez Cicéron une attitude généreuse dans l'exercice du pouvoir qui s'exprime par la volonté de son détenteur à travailler pour le bien matériel de ses administrés. Elle constitue la manifestation concrète de l'*humanitas* et elle s'applique quasi exclusivement à la figure de l'homme politique et de l'administrateur.

2.2. Les conseils techniques pour juger

Parmi les responsabilités confiées au gouverneur figure le règlement des conflits entre particuliers. En effet, l'une des fonctions principales, sinon la plus importante, dévolue au gouverneur de province, dans une province pacifiée du 1er siècle av. J.-C., était celle de rendre la justice. Ce dernier consacrait une large partie de son temps à cette activité :

> Haec et cetera plena seueritatis, quae statuisti in ista prouincia, non facile sine summa integritate sustinuerimus; quare sit summa in iure dicundo seueritas, dummodo ea ne uarietur gratia, sed conseruetur aequabilis; sed tamen parui refert abs te ipso ius dici aequabiliter et diligenter, nisi idem ab iis fiet, quibus tu eius muneris aliquam partem concesseris. Ac mihi quidem uidetur non sane magna uarietas esse negotiorum in administranda Asia, sed ea tota iurisdictione maxime sustineri; in qua scientiae, praesertim prouincialis, ratio ipsa expedita est: constantia est adhibenda et grauitas, quae resistat non solum gratiae, uerum etiam suspicioni. Adiungenda etiam est facilitas in audiendo, lenitas in decernendo, in satisfaciendo ac disputando diligentia. Iis rebus nuper C. Octauius iucundissimus fuit, apud quem proximus lictor quieuit, tacuit accensus, quoties quisque uoluit dixit et quam uoluit diu; quibus ille rebus fortasse nimis lenis uideretur, nisi haec lenitas illam seueritatem tueretur: cogebantur Sullani homines, quae per uim et metum abstulerant, reddere; qui in magistratibus iniuriose decreuerant, eodem ipsis priuatis erat iure parendum. Haec illius seueritas acerba uideretur, nisi multis condimentis humanitatis mitigaretur. Quod si haec lenitas grata Romae est, ubi tanta

[25] Cic., Inv. II, 54, 164.

arrogantia est, tam immoderata libertas, tam infinita hominum licentia, denique tot magistratus, tot auxilia, tanta uis concionis, tanta senatus auctoritas, quam iucunda tandem praetoris comitas in Asia potest esse! in qua tanta multitudo ciuium, tanta sociorum, tot urbes, tot ciuitates unius hominis nutum intuentur, ubi nullum auxilium est, nulla conquestio, nullus senatus, nulla concio: quare permagni hominis est et cum ipsa natura moderati, tum uero etiam doctrina atque optimarum artium studiis eruditi sic se adhibere in tanta potestate, ut nulla alia potestas ab iis, quibus is praesit, desideretur[26].

Ces actes et quelques autres vous ont donné dans la province un caractère de rigidité qui se soutiendrait mal sans une intégrité parfaite. Poussez donc aussi loin que vous voudrez la sévérité du juge, pourvu que jamais cette sévérité ne se démente et ne se montre flexible ou inégale. Mais ce serait peu d'exercer avec zèle et impartialité votre juridiction directe, s'il n'en était pas de même de ceux à qui vous confiez des mandats en sous-ordre. Il n'y a pas, je crois, une grande variété d'affaires en Asie ; l'administration de la justice y absorbe, à peu près, tous les instants. La science du gouvernement provincial s'y trouve donc singulièrement simplifiée. Les seules qualités qu'elle exige sont cette fermeté de coeur et cette dignité de manières qui ne permettent ni à l'intrigue d'agir, ni au soupçon de naître. Il faut de plus écouter les plaideurs avec attention, juger les causes avec douceur, recevoir les appels sans négligence, et bien peser les raisons qui les appuient. C'est par là que naguère C. Octavius a su se faire si bien venir. A son tribunal, on vit pour la première fois le licteur en repos ; l'accensus, muet. Parla qui voulut et tant qu'il voulut. Cette condescendance même aurait pu paraître excessive sans les traits de vigueur qui la firent respecter. Force fut aux hommes de Sylla, enrichis par la violence et la terreur, de rendre ce qu'ils avaient pris. Tel avait abusé de la magistrature, qui, rentré dans la condition privée, à, son tour se vit jugé. Et c'est grâce à l'aménité de ses formes que cette rigueur na pas choqué. Or si la douceur du juge a tant de prix à Rome, où l'opinion est si exigeante; la liberté publique, si excessive; la licence même des particuliers, si effrénée : à Rome, où il existe tant de juridictions, tant de recours possibles, une force publique si imposante, un sénat si puissant, combien un préteur ne doit-il pas s'appliquer à se faire chérir par son aménité en Asie, où son bon plaisir décide seul et irrévocablement du sort de tant de citoyens, de tant d'alliés, de cités et de populations entières; en Asie, où il ne se trouve ni moyen de redressement, ni voie de doléance, ni sénat, ni assemblée du peuple! Aussi n'appartient-il qu'à un homme d'une âme peu commune, d'une grande modération de caractère, qu'à un homme en qui l'éducation ait encore perfectionné une heureuse nature, d'user de cet immense pouvoir, de manière à ce que personne de ceux qui le subissent ne désire changer de maître.

Les séances étaient présidées dans le tribunal situé dans la capitale provinciale. Les différentes affaires le conduisaient également dans les divers chefs-lieux d'assises judiciaires de sa province. Le gouverneur représentait ainsi la clef-de-voute du système judiciaire provincial. Le gouverneur se devait d'être accessible à tous les habitants de la province sans exception. Cicéron insiste sur la large ouverture de l'accès au tribunal et de privilégier une audience rapide à

[26] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 7.

tous[27]., ces préceptes sont d'ailleurs contenus dans le *Digeste* : celui qui administrait la justice devait être d'un abord facile, accorder audience à tous ; même aux plus pauvres[28]. Cet accès facile est envisagé dans les lieux destinés à recevoir le gouverneur pour l'accomplissement de ses fonctions, c'est-à-dire au tribunal, mais aussi dans sa propre demeure. L'absence de portier (de condition servile) ou de soldats pour filtrer les entrées, symbolisait cette facilité d'accès au gouverneur comme le souligne Plutarque[29].

En matière de jugement, le gouverneur doit user d'une extrême rigueur. Il est inutile d'adopter une justice impartiale ou diligente, si les personnes qui administrent en son nom ne le sont pas, si elles ne reflètent pas la personnalité du gouverneur. Les administrés doivent gouverner à la manière du gouverneur. L'accession à l'audience doit être facile[30], que le gouverneur ait cette qualité d'écoute afin d'avoir cette image de gouverneur proche de ses provinciaux. Le jugement doit être rendu néanmoins juste et scrupuleux, sans préférence pour aucun parti : *Adiungenda etiam est […] lenitas in decernendo, in satisfaciendo ac disputando diligentia* (Il faut aussi […] que tes arrêts soient prononcés avec douceur, que dans la fixation des sommes à acquitter comme dans la discussion entre parties tu te montres exact et scrupuleux)[31]. Cicéron se vante auprès d'Atticus d'avoir fait preuve des mêmes qualités lors de son proconsulat en Cilicie[32]. Le gouverneur doit protéger les plus faibles (sous-entendu, les femmes, en particulier les veuves, les enfants mineurs, les pauvres, etc.) contre les abus des plus puissants, qu'il s'agisse des notables locaux ou des publicains (Bérenger, 2015, p.239). Le gouverneur est celui qui doit punir l'injustice. L'*aequitas* doit l'habiter dans ses activités judiciaires, il doit faire preuve de *iustitia*. La *iustitia* (Hellegouarc'h, 1963, p.265-267), vertu de celui qui exerce une autorité, est d'abord une qualité d'homme d'État. Elle se réfère au droit et à ses applications, mais aussi, plus généralement, à la droiture et à l'équité, à « l'esprit de justice », qui sont nécessaires pour chaque responsabilité gouvernementale. Plus qu'une qualité, elle constitue chez Cicéron un principe de gouvernement, une condition *sine qua non* pour quiconque souhaite exercer une magistrature, *gerere magistratum* (Benferhat, 2007, p.167). Souvent associé à la *Iustitia*, l'*aequitas*

[27] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 21; 25.
[28] Dig., I, 16, 9, 4; I, 18, 19.
[29] Plutarque, Cicéron, 63, 4.
[30] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 25 : Cicéron, À son frère Quintus, I, 1, 25 : *Facillimos esse aditus ad te, patere aures tuas querelis omnium, nullius inopiam ac solitudinem non modo illo populari accessu ac tribunali sed ne domo quidem et cubiculo esse exclusam tuo.*
[31] Cic., Ad Quintum fratrem, I, 1, 21.
[32] Cic., Att., 6, 2, 5: *Aditus autem ad me minime prouinciales*

évoque dans les textes une justice qui corrige les excès du droit strict[33]. Car, la justice est essentielle à la concorde dans la société parce qu'elle équilibre les droits, les devoirs et les fonctions de chacun. Cicéron recommande à son frère de se faire aimer des cités grecques d'Asie, en leur accordant des faveurs, en les visitant souvent, en les félicitant pour leurs réalisations, en les soutenant dans leurs difficultés, et en les protégeant contre les abus des publicains ou des soldats. Il dénonce les crimes de Verrès en Sicile, qui a spolié les temples, les monuments et les œuvres d'art de l'île, qui a opprimé les agriculteurs, les marchands et les notables, qui a violé les lois, les traités et les privilèges des cités, et qui a rendu des jugements arbitraires, cruels et injustes. Il se vante d'avoir gouverné la Cilicie avec honneur, en n'augmentant pas les impôts, en n'exigeant pas de cadeaux, en n'acceptant pas de pots-de-vin, en n'imposant pas de corvées, en n'abusant pas de son pouvoir, et en n'offensant personne.

Pour lui, un jugement juste et scrupuleux sans préférence est un devoir moral et politique pour tout magistrat, avocat ou gouverneur de province. Il s'agit de rendre la justice selon les principes de la loi naturelle, qui s'applique à tous les hommes, sans distinction de rang, de fortune ou de nationalité. Il s'agit aussi de respecter les lois, les coutumes et les droits des parties, sans se laisser influencer par ses intérêts personnels, ses passions, ses préjugés ou ses affections. Il s'agit enfin de juger avec rapidité, efficacité et prudence, sans retarder, négliger ou falsifier le cours de la justice.

Cicéron a exposé sa conception du jugement juste et scrupuleux sans préférence dans plusieurs de ses œuvres, notamment dans ses traités de philosophie, comme De officiis (Des devoirs), *De legibus* (Des lois) ou *De republica* (De la République), où il traite des fondements et des règles de la justice et du droit. Il a aussi illustré sa conception dans ses discours judiciaires, comme Contre Verrès, Contre Catilina ou *Pro Milone*, où il dénonce les abus et les crimes des accusés, et défend les intérêts de ses clients, de l'État ou de la République. Il a également mis en pratique sa conception lorsqu'il a été gouverneur de province en Sicile et en Cilicie, où il a fait preuve de respect, de générosité et d'équité envers les populations locales, et a rendu la justice avec honneur, compétence et intégrité. La justice est la reine des vertus, et sans elle, les autres vertus ne sont pas des vertus, mais des vices déguisés (De officiis, I, 7, 23) :

> Fundamentum autem est iustitiae fides, id est dictorum conuentorumque constantia et ueritas. Ex quo, quamquam hoc uidebitur fortasse cuipiam durius, tamen audeamus imitari Stoicos, qui studiose exquirunt, unde uerba sint ducta, credamusque, quia fiat, quod dictum est appellatam fidem. Sed iniustitiae genera duo sunt, unum eorum, qui inferunt, alterum eorum, qui ab is, quibus infertur, si

[33] Cic., Verr., 3, 38, 87; Cic., Tull., IV, 8; Cic., Fam., 15, 4.

possunt, non propulsant iniuriam. Nam qui iniuste impetum in quempiam facit aut ira aut aliqua perturbatione incitatus, is quasi manus afferre uidetur socio ; qui autem non defendit nec obsistit, si potest, iniuriae, tam est in uitio, quam si parentes aut amicos aut patriam deserat[34].

Mais, qu'on l'observe, le principe fondamental de la justice est la loyauté, c'est-à-dire la sincérité du langage et le maintien des engagements pris. Cela nous porte, imitant les Stoïciens qui remontent avec soin à l'origine du mot, à oser croire, en dépit des critiques possibles, que "fides" - loyauté - vient de "fiat" - que soit fait ce qui a été dit. Il y a deux sortes d'injustice, celle qui consiste à commettre soi-même une action injuste, et celle qui consiste à ne pas s'opposer, quand on le peut, à l'injustice commise par d'autres. Qui, mû par la colère ou quelque autre passion, s'attaque à autrui, c'est comme s'il portait la main sur la société humaine ; qui reste passif en présence de l'injustice et n'y fait pas obstacle, le pouvant, se rend coupable de la même faute que s'il abandonnait ses parents, ses amis ou sa patrie.

Le juge doit être guidé par la raison et la conscience, et non par la volonté ou l'opinion. Il doit écouter attentivement les arguments des deux côtés, et ne pas se laisser séduire par la rhétorique ou les artifices des orateurs. Il doit être capable de reconnaître ses erreurs et de les corriger, s'il s'aperçoit qu'il a mal jugé :

Ceux qui cherchent le repos, ressemblent à cet égard à ceux qui sont avides de pouvoir, mais les uns croient trouver l'indépendance dans une situation qui leur procure d'amples ressources, tandis que les autres se contentent d'une petite fortune qui soit bien à eux. Ni l'une ni l'autre méthode n'est du tout méprisable, mais la vie tranquille et à l'écart est plus facile, plus sûre, elle pèse d'un poids moindre sur les autres et ne les menace pas des mêmes dangers[35].

Le juge doit éviter les retards, les lenteurs, les négligences et les distractions, qui peuvent nuire à la bonne administration de la justice. Il doit être vigilant, attentif et rigoureux dans l'examen des faits, des preuves et des témoignages. Il doit être courageux, ferme et résolu dans la prononciation de ses sentences, sans craindre les menaces, les pressions ou les critiques :

Omnino illud honestum, quod ex animo excelso magnificoque quaerimus, animi efficitur, non corporis uiribus. Exercendum tamen corpus et ita afficiendum est, ut oboedire consilio rationique possit in exsequendis negotiis et in labore tolerando. Honestum autem id, quod exquirimus, totum est positum in animi cura et cogitatione ; in quo non minorem utilitatem afferunt, qui togati rei publicae praesunt, quam qui bellum gerunt. Itaque eorum consilio saepe aut non suscepta aut confecta bella sunt, non numquam etiam illata, ut M- Catonis bellum tertium Punicum, in quo etiam mortui ualuit auctoritas. Qua re expetenda quidem magis est decernendi ratio quam decertandi fortitudo, sed cauendum, ne id bellandi magis fuga quam utilitatis ratione faciamus. Bellum autem ita suscipiatur, ut nihil aliud nisi pax quaesita uideatur. Fortis uero animi et constantis est non perturbari in rebus

[34] Cic., De Officiis, I, 7, 23.
[35] Cic., De Officiis, I, 21, 69-70.

> asperis nec tumultuantem de gradu deici, ut dicitur, sed praesenti animo uti et consilio nec a ratione discedere[36].
>
> Toutes les belles actions, dont nous avons parlé plus haut et qui ont leur origine dans l'élévation et la noblesse du cœur, exigent des forces morales et non corporelles. Il faut cependant exercer le corps de telle sorte qu'il puisse obéir aux décisions raisonnées, être un agent d'exécution et soit capable d'endurance. Les belles actions dont il s'agit maintenant sont entièrement l'œuvre de l'attention et de la réflexion et, à cet égard, les magistrats qui, revêtus de la toge, président aux affaires de l'État ne sont pas moins utiles que les chefs d'armée qui conduisent les opérations de guerre. C'est ainsi que, sur leur avis, on a renoncé à entreprendre certaines guerres, qu'on en a poussé d'autres jusqu'au bout et même qu'on en a déclaré : par exemple, dans la troisième guerre punique. C'est le conseil de Caton qui, même après sa mort, prévalut. En pareille affaire, la raison qui dicte l'avis a plus de prix que le courage qui dresse le combattant. Il ne faut pas toutefois qu'au lieu de chercher le parti le plus utile, nous nous laissions déterminer par le désir d'échapper à la bataille. Pour en revenir à la guerre, elle doit être entreprise dans des conditions telles qu'on voie que c'est la paix et la paix seulement qui en est le but.
>
> Un homme dont le courage est sans défaillance ne se trouble pas dans une situation difficile, il ne perd pas la tête, comme on dit, il garde sa présence d'esprit, sa faculté de raisonner et de décide.

Le gouverneur de province doit respecter les droits, les coutumes et les intérêts des provinciaux, et leur rendre la justice avec équité, diligence et impartialité. Il doit se montrer modéré, généreux et compétent, et s'entourer de collaborateurs honnêtes et fidèles. Il doit combattre les abus, les extorsions et les violences commis par certains gouverneurs ou magistrats corrompus, en les dénonçant et en les poursuivant en justice[37].

Conclusion

Un gouverneur idéal selon Cicéron, doit être un magistrat honnête envers les hommes et faire preuve de beaucoup de clémence envers ses provinciaux. Pour lui, un gouverneur ne doit en aucun cas être cupide : « les bons et honnêtes magistrats ne devraient rien ramener, si ce n'est la gloire des ennemis et des alliés ». *Comitas*, *constantia*, *continentia*, *integritas* et *temperantia* sont les qualités personnelles attendues chez un bon gouverneur, tandis que sur le plan relationnel, *lenitas*, *mansuetudo* et *patientia* sont de mise. Le gouverneur idéal doit savoir administrer et juger d'une main ferme mais tout de même avec une pointe de douceur. Il doit être proche des provinciaux, c'est-à-dire qu'il doit respecter leurs droits, leurs coutumes et leurs intérêts, et qu'il doit leur rendre la justice avec équité, diligence et impartialité.

[36] Cic., De Officiis, I, 23, 79-80.
[37] Cic., Ad Quintus fratrem, I, 9-32.

Sources littéraires

Cicéron, 1934, Ad Quintum fratrem, I, 1 = Correspondance, XXX, éd. L.-A. Constans, CUF, Paris.

Cicéron, 1959, Traité des lois, texte établi et trad. par G. DE PLINVAL, CUF, Paris, Les Belles Lettres.

Cicéron, 2014, Les Devoirs, texte établi par M. TESTARD ; introd., nouv. trad. et notes par S. MERCIER, Classiques en poche 113, Paris, Les Belles Lettres.

Cicéron, 1994, De l'invention, texte établi et trad. par G. ACHARD, CUF, Paris, Les Belles Lettres.

Cicéron, 1980, La République, texte établi et trad. par E. BREGUET, CUF, Paris, Les Belles Lettres, 2 vol.

Cicéron, 1963, XIX, Philippiques I à IV, texte établi et trad. par A. BOULANGER et P. WUILLEUMIER, 2e tirage revu et corr., CUF, Paris, Les Belles Lettres.

Cicéron, 1934, Ad Atticus, I = Correspondance, XXX, éd. L.-A. Constans, CUF, Paris.

Platon. 2008. Œuvres complètes, sous la dir. de L. BRISSON, Paris, Flammarion.

Plutarque. 1840. Les vies des hommes illustres, traduction Ricard, Furne et Cie Librairies-éditeurs, Paris.

Références bibliographiques

BENFERHAT Y. 2007. « L'Anti-Verrès : les devoirs d'un bon gouverneur de province d'après la composition de lettres de Cicéron proconsul en Cilicie », *Euphrosyne*, January, pp.1-14.

BERENGER -BADEL A. 2015. « Le gouverneur de province, la veuve et l'orphelin » dans *Les régulations sociales* (dir. Michel MOLIN), Presses Universitaires de Rennes, pp.239-250.

CRETE M. 2018. « La « Gestion » à l'époque romaine : naissance d'une nouvelle catégorie de l'action collective, Eska | « *Entreprises et histoire* » 2018/1 n° 90 | p.161-177.

DUBOULOZ J. 2014. « La « correspondance provinciale » de Cicéron : culture aristocratique et technique de gouvernement » dans J. Dubouloz, S. Pittia, G. Sabatini dir., *L'imperium Romanum en perspective. Les savoirs d'empire dans la République romaine et leur héritage dans l'Europe médiévale et moderne, Actes du colloque de Paris, 26-28 nov. 2012*, ISTA, Besançon, 2014, p. 59-79.

HELLEGOUARC'H J. 1963. « *Le vocabulaire latin des relations et des partis politiques sous la République* (Publications de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de l'Université de Lille, XI).

TOURNIER Cha. 2007. « Le concept de gouvernance en science politique » *Pap.polit.* [online]., vol.12, n.1, pp.63-92.